

УДК 339.9

DOI: <https://doi.org/10.32840/2522-4263/2020-5-2>

Слободян В.В.
молодший науковий співробітник
Науково-дослідного центру митної справи
Науково-дослідного інституту фіскальної політики УДФСУ

Slobodian Viktoria
Junior Research Fellow
Customs Research Center
of the Fiscal Policy Research Institute
of the State Fiscal Service of Ukraine

МОДЕЛІ ОРГАНІЗАЦІЇ МИТНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЗА РОКИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ: ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ

MODELS OF THE ORGANIZATION OF THE CUSTOMS SERVICE OF UKRAINE DURING THE YEARS OF INDEPENDENCE: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

АНОТАЦІЯ

Від моменту проголошення незалежності Україна перебувала на різних етапах розвитку в умовах дії глобальних і національних викликів, що значною мірою визначило її сучасний стан. Аналогічно й у митній сфері під впливом численних зовнішніх і внутрішніх чинників відбувалися масштабні різноаспектні перетворення. Таким чином, для формування якісного комплексного бачення сучасного стану національної митної системи, з'ясування її наявних проблем і перспектив розвитку доцільно проаналізувати історію становлення вітчизняної митниці. Це дасть змогу визначити переваги і недоліки різних етапів розвитку митних органів України, ідентифікувати ключові проблеми та проаналізувати чинники впливу, що спричинили таку ситуацію. У статті обґрунтовано актуальність огляду історії становлення митної системи суверенної України для визначення ключових проблем і перспектив розвитку митної сфери в умовах європейської інтеграції. Виокремлено основні етапи розвитку національної митної системи з моменту проголошення незалежності України й до сьогоднішнього дня, змістовно проаналізовано кожен етап розвитку митної системи. Ідентифіковано основні проблеми та переваги функціонування митних органів України.

Ключові слова: митна система, моделі організації митної служби, організаційна структура, переваги та недоліки митної системи.

АННОТАЦИЯ

С момента провозглашения независимости Украина находилась на разных этапах развития в условиях действия глобальных и национальных вызовов, что в значительной мере определило ее современное состояние. Аналогично и в таможенной сфере под влиянием многочисленных внешних и внутренних факторов происходили масштабные разноаспектные преобразования. Таким образом, для формирования качественного комплексного видения современного состояния национальной таможенной системы, выяснения ее существующих проблем и перспектив развития целесообразно проанализировать историю становления отечественной таможни. Это позволит определить преимущества и недостатки различных этапов развития таможенных органов Украины, идентифицировать ключевые проблемы и проанализировать факторы влияния, повлекшие такую ситуацию. В статье обоснована актуальность обзора истории становления таможенной системы суверенной Украины для определения ключевых проблем и перспектив развития таможенной сферы в условиях европейской интеграции. Выделены основные этапы развития национальной таможенной системы с момента провозглашения независимости Украины и до сегодняшнего дня, содержательно проанализирован каждый этап развития таможенной систе-

мы. Идентифицированы основные проблемы и преимущества функционирования таможенных органов Украины.

Ключевые слова: таможенная система, модели организации таможенной службы, организационная структура, преимущества и недостатки таможенной системы.

ANNOTATION

Since the declaration of independence, Ukraine has been at various stages of development in the face of global and national challenges, which has largely determined its current state. Similarly, in the customs sphere, under the influence of numerous external and internal factors, large-scale multifaceted transformations took place. Thus, in order to form a qualitative comprehensive vision of the current state of the national customs system, to clarify its existing problems and prospects for development, it is advisable to analyze the history of the formation of domestic customs. This will make it possible to identify the advantages and disadvantages of different stages of development of the customs authorities of Ukraine, identify key problems and analyze the factors of influence that caused this situation. In recent years, the reform of the management system and organizational structure of the customs service of Ukraine is carried out almost annually. In this case, the next organization begins before the completion of the previous one, in the absence of a strategic development program and without taking into account the scientifically sound results of the study of national and foreign experience. Thus, based on modern theories about the nature and types of organizations, we can say that the customs service, as a system of customs authorities - is an organization whose identification framework is: a specific set of customs tasks, functions and management goals, regulated by law customs behavior, hierarchy of government powers of the management of divisions, which is provided by an effective organizational structure. And the modern customs system must meet the conditions of emergence and development of new social relations in customs activities, quickly adapt to the realities of modern life. The main stages of development of the national customs system from the moment of Ukraine's independence to the present are singled out, each stage of development of the customs system is meaningfully analyzed, the main problems and advantages of functioning of customs bodies of Ukraine are identified.

Key words: customs system, models of organization of customs service, organizational structure, advantages and disadvantages of customs system.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах глобалізації світової економіки та посилення взаємоза-

лежності країн різко зростає значення митної справи та політики загалом. Ефективна митна справа та раціонально організовані митні служби сприяють використанню переваг глобалізації (стимулюють зростання зовнішньої торгівлі країни, поліпшення структури її товарообігу й підвищення конкурентоспроможності експортної продукції). Успішне функціонування митниць, удаю побудована організаційна структура установи дають змогу мінімізувати деякі негативні аспекти глобалізації, включаючи розширення сфери різного роду шахрайства і криміналізації на світових товарних і фінансових ринках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Проблематика організації митної справи, організації митної політики, місця та ролі митної служби України в системі органів державного управління знаходиться у центрі наукової дискусії [1]. Вагомий внесок у розроблення теоретичних та практичних проблем розвитку митної справи в Україні зробили І. Бережнюк, П. Буряк, А. Войцещук, С. Герчаківський, О. Десятнюк, Б. Карпінський, А. Крисоватий, В. Мартинюк, П. Пашко, О. Піхоцька, В. Федосов, В. Ченцов, Б. Ярема та інші науковці, однак деяким аспектам у науковій літературі приділяється ще недостатньо уваги, що підтверджує актуальність вибраної теми дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є ретельне вивчення та аналіз історії розвитку різних моделей організації митної справи з моменту проголошення суверенності України для визначення ключових проблем і здобутків, які визначають сучасний стан митної сфери та перспективи її розвитку в умовах європейської інтеграції.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Митна система – функціональна, контрольно-регулююча, складно організована та чітко структурована соціально-економічна система управління митною справою у цілому та всіма її підсистемами, зокрема з метою ефективного реалізації митної політики [1].

Виходячи із сучасних теорій про природу і типи організацій, можна стверджувати, що митна служба як система митних органів на національному рівні – це організація, рамками ідентифікації якої є [2]:

- специфічний комплекс митних завдань, функцій та управлінських цілей;
- унормований порядок поведінки митників;
- ієрархічне ранжування владних повноважень керівного складу підрозділів митної служби.

Багатофункціональність митної системи, розгалуженість завдань, різноманітність митних правил та процедур, операційна складність процедур митного контролю та оформлення ставлять особливі вимоги до організаційної структури митної системи.

У процесі формування організаційної структури визначаються необхідні підрозділи, штатна чисельність персоналу, його кваліфікація та розробляються певні критерії. Важливий показник при цьому – це ступінь заформалізованості структури. Надмірно висока формалізація веде до зниження творчого потенціалу персоналу, зростання елементів бюрократизму. Низький рівень формалізації зумовлює падіння порядку в організації, послаблення зв'язків між компонентами [3], тому для керівництва важливо вибрати найбільш раціональний варіант формалізації структури організації відповідно до завдань, які вона виконує.

Розвиток системи митних органів незалежної України є невід'ємною частиною історії самої країни, тому аналіз організаційно-структурних та функціональних перетворень вітчизняної митниці слід починати з 16 липня 1990 р., коли Верховна Рада України проголосила державний суверенітет як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах [6].

Розглянемо періодизацію формування основних моделей організації митної служби України: *1. 1991 – 1994 рр., Президент України – Л.М. Кравчук.*

Утворена система органів управління митною справою була дворівневою: її становили Державний митний комітет України та митниці України. Окрім зазначених, із метою забезпечення ефективної діяльності митної системи при Держмиткомі України дозволялося створювати спеціалізовані організації митної системи зі здійснення декларування, зберігання та реалізації митних вантажів, забезпечення технічними засобами контролю, митні лабораторії, інформаційно-обчислювальні центри, будівельні та господарські організації, кінологічні служби, установи з підготовки та перепідготовки кадрів, консультативно-інформаційні пункти тощо [5].

2. 1994 – 2005 рр., Президент України – Л.Д. Кучма.

Були зміщені акценти в управлінні системою митних органів: створення спеціально уповноваженого органу державного управління в галузі митної справи, як і затвердження Положення про Державний митний комітет, з компетенції Кабінету Міністрів України передано Президенту.

На створення, реорганізацію і ліквідацію митниць та інших митних установ України, що здійснювалися Державним митним комітетом за погодженням з Міністерством фінансів, більше не була потрібна згода Кабінету Міністрів України, який натомість наділявся повноваженнями на створення територіальних митних управлінь.

3. 2005 – 2010 рр., Президент України – В.А. Ющенко.

Реформа організаційно-управлінської структури митних органів, що була проведена у

2005 р., полягала в тому, що всі митниці були виведені з підпорядкування регіональних митниць та прямо підпорядковані центральному апарату ДМСУ. Повернення до дворівневої системи управління митними органами проводилося з метою підвищення керованості митними органами; скорочення чисельності керівного складу та перерозподілу штатних одиниць у підрозділи митних органів, що безпосередньо здійснюють митний контроль та оформлення; зменшення навантаження на фонд оплати праці митних органів; підвищення рівня виконавської дисципліни [4]. Ключовим елементом такої організаційно-управлінської структури було визначено регіональні митниці, а в регіональних митницях – служби координації та контролю діяльності підпорядкованих митних органів.

4. 2010 – 2014 рр., Президент України – В.Ф. Янукович.

Основним пунктом даного періоду стало створення у 2012 р. відповідно до Указу Президента України № 726/2012 від 24 грудня 2012 року «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Міністерства доходів і зборів України (Міндоходів) [3].

Міндоходів створювалося шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Головною метою (окрім політичної) створення Міндоходів було збільшення надходжень до державного бюджету, поліпшення сервісів для платників податків, дерегуляція та спрощення митних процедур для суб'єктів ЗЕД.

5. 2014 – 2019 рр., Президент України – П.О. Порошенко.

У березні 2014 р. було проголошено ліквідацію Міністерства доходів і зборів України, де очікували відновлення втраченої самостійності митних органів, прогнозувалося роз'єднання

штучно «схрещеної» структури. Постановою Кабінету Міністрів України від 01 березня 2014 р. № 67 було не лише ліквідовано Міндоходів, а й припинено здійснення незавершених до того часу заходів щодо реорганізації Державної податкової служби і Державної митної служби, відновлено діяльність цих служб та визначено, що Державній митній службі повертається статус центрального органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи [4].

Досить неочікувано 21 травня 2014 р. урядом було прийнято рішення про утворення Державної фіскальної служби як центрального органу виконавчої влади, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення з одночасним визнанням таким, що втратило чинність, раніше ухваленого рішення про його ліквідацію.

2019 р. – дотепер, Президент України – В.О. Зеленський.

У 2019 р. була утворена Державна митна служба України (Держмитслужба) як центральний орган виконавчої влади України, який реалізує державну митну політику та державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи. Діяльність служби спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів [4].

Таким чином, у процесі розбудови митної системи України протягом багатьох років було випробувано декілька моделей організації митної служби, які мали як свої переваги, так і недоліки (табл. 1) [4]. Фактично у суто змістовному плані під час побудови митної системи Україна пройшла шлях від французької до британської моделі.

Таблиця 1

Переваги та недоліки існуючих моделей організації митної служби України

Назва органу	Переваги	Недоліки
1	2	3
Державний митний комітет	Наявність повноважень щодо створення та реорганізації митних органів з урахуванням оперативної обстановки та потреб митної системи. Можливість видавати нормативно-правові акти з питань регулювання митної справи.	Значна кількість митниць (у певні роки 66), що збільшувало адміністративний апарат. Наявність територіальних митних управлінь, діяльність яких зводилася до адміністративно-контрольних функцій.
Державна митна служба		
1996–2005 2006–2008	Наявність повноважень щодо створення та реорганізації митних органів з урахуванням оперативної обстановки та потреб митної системи. Можливість видавати нормативно-правові акти з питань регулювання митної справи.	Розгалужена система регіональних митниць, які дублювали контрольні функції центрального апарату Держмитслужби.
2005–2006 2008–2010	Створення спрощеної та функціональної управлінської вертикалі. Пряме підпорядкування митниць центральному апарату Держмитслужби. Зменшення адміністративного апарату за рахунок ліквідації регіональних митниць.	Значна кількість митниць (у певні роки 55), що збільшувало адміністративний апарат (у деяких регіонах України було від 5 до 7 митниць).

Продовження Таблиці 1

1	2	3
2010–2012	Статус Держмитслужби давав змогу проводити активну міжнародну діяльність, належним чином організувати взаємодію з митними та правоохоронними органами інших держав. Зменшення адміністративного апарату за рахунок ліквідації кількох митниць і приведення структури митної системи до адміністративно-територіального устрою України. Гнучкий та функціональний контроль над підпорядкованими митницями.	Неможливість з 2011 р. видавати нормативно-правові акти з питань регулювання митної справи.
Міністерство доходів та зборів	Створено шляхом реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України у єдиний орган, що дало поштовх для об'єднання баз даних двох структур. Міністерство об'єднувало функції митниці та податкового органу в Україні.	Наявність різних цілей двох структур. Відсутність управлінської вертикалі митної справи. Децентралізація прийняття рішень з митних питань. Розмивання відповідальності за стан регулювання митної справи. Втрата кадрового та експертного потенціалу. Призупинення розвитку інфраструктури та взаємодії з питань міжнародної технічної допомоги. Утрата міжнародних зв'язків та робочих контактів. Підозра у створенні централізованих схем з ухилення від оподаткування та відмивання коштів, а також «торгівлі» податковими кредитами з податку на додану вартість, які завдавали збитків державі на мільярди гривень.
Державна фіскальна служба України (2014 – 2019 рр.)	Створення єдиного центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.	Відсутність управлінської вертикалі митної справи. Децентралізація прийняття рішень з митних питань. Розмивання відповідальності за стан регулювання митної справи. Утрата кадрового та експертного потенціалу. Призупинення розвитку інфраструктури та взаємодії з питань міжнародної технічної допомоги. Утрата міжнародних зв'язків та робочих контактів. Переведення митного аудиту в податковий блок.
Державна митна служба України (2019 – дотепер)	Функціонування митниці як окремої структури. Започатковується робота авторизованих економічних операторів і введення в дію директиви про спільний транзит. Уведення електронної системи для забезпечення транзиту й контролю доставки. Уніфікація усіх митних процедур.	Відсутність постійної організаційної структури.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, у процесі розбудови митної системи України протягом багатьох років було випробувано декілька моделей організації митної служби, які мали як свої переваги, так і недоліки. Фактично в суто змістовному плані під час побудови митної системи Україна пройшла шлях від французької до британської моделі. Таким чином, можна зробити висновок, що створення нових структур на залишках пострадянського підходу до управління не принесе позитивних результатів, а робота реформованої системи має будуватися на таких засадах:

- автоматизації процесів і уникненні суб'єктивного фактору;
- не інвазійному контролю над ввіреним напрямом роботи;

- створенні ефективної системи аналізу ризиків, у тому числі ризиків корупційної поведінки;
- створенні єдиного порталу дозвільних документів, що забезпечить швидкий обмін інформацією між державними органами;
- забезпеченні обміну інформацією з компетентними органами зарубіжних країн.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Історія митної діяльності : Україна в європейському контексті : наукове видання / Д.В. Архїрейський та ін. ; за ред. К.М. Колесникова. Одеса : Пласко, 2010. 541 с.
2. Ченцов В. Міжнародні стандарти модернізації митних адміністрацій. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4. С. 227.
3. Дорофеева Л.М. Проблеми реформування структури митних органів України. *Науковий вісник Ужгородського на-*

- ціонального університету. Серія «Право». 2016. Вип. 40. Т. 2. С. 10.
4. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (дата звернення: 11.09.2020).
 5. Найденко О.Є., Єніна А.О., Костяна О.В. Основні аспекти становлення та розвитку митної справи України. *Миколаївський національний університет імені В.О. Сухомлинського. Розділ «Глобальні та національні проблеми економіки»*. 2018. Вип. 23. С. 506–511.
 6. Ченцов В. Особливості еволюції управлінської структури Державної митної служби України. URL: [http://www.dridu.-dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Chentsov.pdf](http://www.dridu.-dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Chentsov.pdf) (дата звернення: 21.09.2020).
 7. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. URL: http://radakmu.org.ua/uploads/file/-/tfd_pp_comments_-final.pdf (дата звернення: 21.09.2020).
 3. Dorofeyeva L.M. (2016) Problemy reformuvannya struktury mytnykh orhaniv Ukrainy [Problems of reforming the structure of customs authorities of Ukraine]. *Naukovyy visnyk Uzhhorods'koho natsional'noho universytetu. Pravo*. Issue. 40. T. 2. P. 10.
 4. *Pro Derzhavnu fiskal'nu sluzhbu Ukrainy : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21.05.2014 r. № 236. Kabinet ministriv Ukrainy*. [About the State Fiscal Service of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of May 21, 2014 № 236. Cabinet of Ministers of Ukraine] Available at: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (accessed 11 September 2020).
 5. Naydenko O.YE., Yenina A.O., Kostyana O.V. (2018) Osnovni aspekty stanovlennya ta rozvytku mytnoyi spravy Ukrainy [The main aspects of the formation and development of customs in Ukraine]. *Mykolayivs'kyy natsional'nyy universytet imeni V.O. Sukhomlyns'koho. Rozdil «Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky»*. Issue. 23. Pp. 506-511.
 6. Chentsov V. Osoblyvosti evolyutsiyi upravlinskoyi struktury Derzhavnoyi mytnoyi sluzhby Ukrainy [Features of the evolution of the management structure of the State Customs Service of Ukraine]. Available at: [http://www.dridu.-dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Chentsov.pdf](http://www.dridu.-dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Chentsov.pdf) (accessed 21 September 2020).
 7. Savarets' A. Ukrayins'kyy ta zarubizhnyy dosvid pobudovy mytnykh orhaniv: rekomendatsiyi dlya suchasnoyi Ukrainy [Ukrainian and foreign experience in building customs authorities: recommendations for modern Ukraine]. Available at: http://radakmu.org.ua/uploads/file/-/tfd_pp_comments_-final.pdf (accessed 21 September 2020).

REFERENCES:

1. Kolesnykov K.M., Arkhiereisky D.V., Diachok O.O., Morozov O.V. and Shuliak S.V. (2010) *Istoriia mytnoi diial'nosti: Ukraina v yevropejs'komu konteksti* [History of customs activity: Ukraine in the European context]. Odesa : Plasko. (in Ukraine).
2. Chentsov V. (2015) Mizhnarodni standarty modernizatsiyi mytnykh administratsiy [International standards for modernization of customs administrations]. *Derzhavne upravlinnya ta mist-seve*. Issue 4. P. 227.